Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 5 7 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución relativa al procedimiento de resolución del contrato administrativo de servicios de redacción de proyectos, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las Obras de sombras en los campos de fútbol municipales con instalación fotovoltaica para autoconsumo y almacenamiento, Lote 2: Distrito La Salud-La Salle (EXP. 222/2026 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el 26 de mayo de 2026 (con registro de entrada en este Consejo consultivo el 27 de mayo de 2026), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución relativa al procedimiento de resolución del contrato administrativo de servicios de redacción de proyectos, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las Obras de sombras en los campos de fútbol municipales con instalación fotovoltaica para autoconsumo y almacenamiento, Lote 2: Distrito La Salud-La Salle.

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de Dictamen en los supuestos de *« (...) nulidad, interpretación, modificación y*

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa» [art. 11.1.D, apartado c) LCCC].

En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP-, señala que « (...) *será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Circunstancias éstas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determinan la preceptividad del Dictamen de este Consejo Consultivo.

4. En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, dado que el contrato se adjudicó el 19 de mayo de 2025 y se formalizó el 13 de junio de 2025, tanto el mismo como su resolución se someten a la LCSP, al Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), en cuanto no se oponga a dicho texto legal, al Pliego de Cláusulas Administrativas y en el Pliego de Prescripciones Técnicas, supletoriamente a las restantes normas del Derecho Administrativo y, en defecto de este último, a las normas de Derecho Privado (art. 25.2 LCSP).

Por otro lado, la tramitación del procedimiento de resolución se rige además de por la LCSP, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo que resulte aplicable (apartado 1 de la disposición final cuarta de la LCSP).

5. Desde el punto de vista procedimental son trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1 LCSP) y, cuando se formule oposición por parte de éste, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)]. Ambos aparecen debidamente cumplimentados en el expediente.

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación que, lógicamente, se debe emitir con carácter previo a la Propuesta de Resolución. No obstante, en los municipios de gran población (título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) corresponderá al titular de la asesoría jurídica la

emisión de los informes atribuidos al Secretario, todo ello de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que *«El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común»,* previendo a su vez el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada, como aquí ocurre. Consta otorgado dicho trámite a la entidad (...).

6. La competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la Junta de Gobierno Local, conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Segunda, apartado 4 de la LCSP.

7. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 19 de febrero de 2026, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2026- de la Ley 9/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2026, cuya disposición adicional 60.ª, titulada «*Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública*», establece que «*Los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones*».

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses. En consecuencia, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente acontecería el día 19 de octubre de 2026.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, en la documentación obrante en el expediente -y tal y como señala la Propuesta de Resolución- constan los siguientes:

1. Conforme al Pliego de cláusulas administrativas particulares por el que se rige el presente contrato, constituye su objeto la prestación del servicio de redacción del Proyecto de Ejecución, Dirección facultativa de las Obras y Coordinación de

Seguridad y Salud de «*Sombras en los campos de fútbol municipales con instalación fotovoltaica para autoconsumo y almacenamiento*». Se incluye también en el objeto de contrato los trabajos previos de topografía y sondeos geotécnicos.

En consecuencia, el presente contrato tiene como objeto:

• Trabajos previos relativos de topografía y sondeos geotécnicos.

• Redacción del documento técnico correspondiente para cada campo de fútbol municipal.

• Dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de las obras contenidas en el mismo.

La contratación se fracciona en lotes, siendo el contrato correspondiente al Lote 2 el que pretende resolverse. El Lote 2 corresponde al Distrito La Salud-La Salle, que engloba las siguientes instalaciones: (…)

2. Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad, de fecha 19 de mayo de 2025, se resuelve *«Adjudicar el Lote 2 relativo al DISTRITO LA SALUD- LA SALLE de la CONTRATACIÓN DE LOS TRABAJOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO PARA LA REDACCIÓN DE PROYECTOS, DIRECCIÓN FACULTATIVA Y LA COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DE LAS OBRAS DE "SOMBRAS EN LOS CAMPOS DE FÚTBOL MUNICIPALES CON INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA PARA AUTOCONSUMO Y ALMACENAMIENTO (Expediente 223/2024/MC-ADJ), a favor del licitador (…) provisto de NIF (…), por un importe de DIECINUEVE MIL SEISCIENTOS VEINTE Y NUEVO EUROS CON SESENTA Y SEIS CÉNTIMOS DE EURO (19.629,66 €, con IGIC)».*

3. Con fecha 3 de junio de 2025, se formalizó el contrato entre el adjudicatario y el Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, conforme a las siguientes cláusulas:

En cuanto al precio del contrato, la cláusula segunda dispone:

«Segunda.- El precio de este contrato es de DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO EUROS CON CUARENTA Y OCHO CÉNTIMOS DE EURO (18.345,48 euros), siendo el importe del IGIC a repercutir el de MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO EUROS CON DIECIOCHO CÉNTIMOS DE EURO (1.284,18 euros), y su abono se realizará de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 27 del PCAP, de la siguiente manera:

"La contratista tendrá derecho al abono de las prestaciones efectivamente realizadas a satisfacción de la Administración contratante.

El pago del precio del contrato se realizará en la forma que a continuación se detalla, de acuerdo con los plazos previstos en la cláusula 10 del presente pliego, y previo informe

favorable o conformidad del empleado público que reciba o supervise el trabajo, o en su caso, del designado por el órgano de contratación como responsable del mismo:

• Redacción:

-Se abonará un primer pago relacionado con los trabajos previos de topografía y geotecnia, hasta un 20% del importe destinado a trabajos previos y redacción del PBL, de acuerdo con la memoria económica que se incorpora como Anexo VIII al presente PCAP, una vez presentados los resultados de estos trabajos al gestor del contrato.

-Un segundo pago del 80% restante por los servicios de redacción del importe destinado a redacción del proyecto correspondiente con el PBL, de acuerdo con la memoria económica que se incorpora como Anexo VIII al presente PCAP, una vez presentados e informados favorablemente cada proyecto que integra el lote.

• Dirección: la Prestación de Servicio correspondiente a la Dirección de Obra y Coordinación de Seguridad y Salud para cada proyecto será abonada en proporcionalidad al importe de la obra».

En cuanto al plazo de ejecución del contrato, la cláusula tercera del contrato dispone:

«Tercera.- De conformidad con lo dispuesto en la cláusula 10 del PCAP, el plazo de ejecución del contrato es el siguiente:

• Ejecución de los trabajos de topografía y sondeos geotécnicos: 1 MES a contar desde el día siguiente al de la fecha de la firma del contrato.

• Redacción de los Proyectos de Ejecución con la totalidad de documentos exigibles según el Pliego de Condiciones Técnicas Particulares: TRES MESES (3 meses) para cada uno de los lotes, a contar desde el día siguiente al de la fecha de la firma del contrato.

• La duración de los trabajos de Dirección de Obra y Coordinación de Seguridad y Salud durante la ejecución de las obras será el que resulte de la adjudicación de las mismas y de las prórrogas sucesivas hasta la liquidación de las obras formando parte del mismo el periodo de garantía de la obra. Si durante el plazo de garantía fuera necesario emitir informes o inspecciones de las obras ejecutadas, estos trabajos se consideran también incluidos en el precio del contrato».

4. El 20 de julio de 2025 el contratista presenta los levantamientos topográficos correspondientes a las 4 instalaciones del lote 2 solicitados, señalando que, además, habían sido enviados por email el 16 de julio de 2025.

Asimismo, manifiesta que no habían realizado los sondeos geotécnicos por los siguientes motivos: *«el acceso para la maquinaria era muy difícil, al rodar la maquinaria*

hubiese estropeado el pavimento existente. Además, para que resultara representativo el sondeo tendríamos que romper el pavimento en demasiados puntos, dejando daños innecesarios. Durante la redacción del proyecto se considerará el peor terreno posible para hacer la cimentación, de modo que se evitará así inconvenientes innecesarios».

5. El 3 de septiembre de 2025 el contratista solicita ampliación del plazo de ejecución de los trabajos por un plazo de un mes, con fundamento en la concurrencia de causas no imputables al contratista, consistentes en la imposibilidad de contactar con los fabricantes y suministradores de los productos con ocasión del periodo vacacional del mes de agosto, no pudiendo obtener la información necesaria para la Redacción de los Proyectos de Ejecución en lo referido a la determinación de los parámetros básicos de la instalación, en el plazo inicialmente establecido.

6. El 4 de septiembre de 2025 se emite informe técnico por la Directora General Técnica de Proyectos Estratégicos en materia de sostenibilidad por el que se informa favorablemente la ampliación del plazo de entrega del Proyecto y Dirección Facultativa del Lote 2 («DISTRITO LA SALUD- LA SALLE») por un plazo de un mes, toda vez que los datos de los fabricantes no han sido entregados al redactor del proyecto, y, por todo ello, las causas que generan el retraso en la entrega no son imputables al adjudicatario.

7. Mediante Decreto n.º 2025/1003, de 5 de septiembre de 2025, de la Concejalía de Gobierno del Área de Planificación Estratégica, Sostenibilidad Ambiental y Servicios Públicos, se dispuso:

«PRIMERO.- Autorizar la ampliación del plazo de ejecución del contrato de "Redacción de Proyectos, Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud de las obras de sombras en los campos de fútbol municipales con instalación fotovoltaica para autoconsumo y almacenamiento. Lote 2: Distrito La Salud-La Salle" en UN (1) MES, por los motivos recogidos en el Informe técnico referido en el antecedente CUARTO de la presente Resolución, estableciendo como nueva fecha final de entrega de los trabajos el 4 de octubre de 2025.

SEGUNDO.- Notificar la presente Resolución a la entidad adjudicataria del contrato, (…), con NIF nº (…)».

8. Antes de transcurrir el plazo de ejecución, que se amplió hasta el 4 de octubre de 2025, la Directora General Técnica de Proyectos Estratégicos en materia de sostenibilidad remite correo electrónico al contratista el día 10 de septiembre de 2025 solicitando lo siguiente:

«Te escribo para recordarte que necesitamos los proyectos con la mayor brevedad posible ya que no caben más ampliaciones ni suspensiones de plazos para la redacción de estos, por lo que esta vez necesitamos estén entregados antes de la fecha de cumplimiento».

El contratista contesta al día siguiente: *«Estoy trabajando para entregar los proyectos, siento el retraso».*

El 22 de septiembre de 2025 la Directora General Técnica de Proyectos Estratégicos en materia de sostenibilidad remite otro correo electrónico al contratista en los siguientes términos:

«Necesitamos la entrega de los proyectos en la mayor brevedad posible. Recordarles que no podemos hacer más ampliaciones de plazo».

El 24 de septiembre de 2025 el contratista contesta: *«Como le comenté a una compañera suya, tuve un problema con un virus informático y perdí los documentos. No podré entregar los proyectos».*

9. Consta en el expediente informe técnico de fecha 3 de febrero de 2026, de la Directora General Técnica de Proyectos Estratégicos en materia de Sostenibilidad, en el que se hace constar expresamente lo siguiente:

«2.- Propuesta de resolución del contrato y pérdida de la garantía constituida

Consta acreditado en el expediente que el contratista ha incurrido en un incumplimiento del plazo de entrega de los proyectos de ejecución objeto del contrato, superando el plazo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (Cláusula 10.1), sin que concurra causa justificada, tras la ampliación del plazo de ejecución del mismo hasta el 4 de octubre de 2025 (Decreto n.º CGPESASP 2025/1003). Considerando que el plazo máximo de entrega finalizó el 4 de octubre de 2025, y que los proyectos no han sido entregados, el retraso se computa desde el 5 de octubre de 2025.

De conformidad con la cláusula 28.1.2 del PCAP, "Si llegado el final de dichos plazos, la contratista hubiere incurrido en demora, por causa a ella imputable, la Administración podrá optar indistintamente, por la resolución del contrato con pérdida de la garantía constituida, o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IGIC excluido".

Por esta razón, el incumplimiento descrito constituye causa de resolución del contrato, tratándose de un incumplimiento grave de una obligación esencial del mismo, que evidencia la imposibilidad de continuar la ejecución en los términos pactados, y frustra la finalidad pública perseguida, teniendo en cuenta la comunicación por parte del contratista de que no realizará las entregas.

El citado incumplimiento ocasiona un perjuicio relevante para la Administración, al tratarse de una actuación declarada estratégica por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Santa Cruz de Tenerife, orientada al incremento de la superficie sombreada del municipio. Dicha actuación perseguía, además, aprovechar las ventajas medioambientales y económicas asociadas a la implantación de tecnologías de generación mediante fuentes renovables y contribuir a la transición energética municipal. La falta de entrega obliga a tramitar una nueva licitación del contrato

3.- Conclusiones

A la vista de lo expuesto, se concluye técnicamente que:

• El adjudicatario ha incumplido el plazo contractual de entrega del proyecto, conforme a lo señalado en el apartado anterior.

Asimismo, se informa favorablemente que:

• Procede iniciar el expediente de resolución del contrato con incautación de la garantía en los términos previstos en el PCAP y de conformidad con la LCSP».

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento de resolución contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Decreto n.º 190/2026, de 19 de febrero, de 2026 se acuerda:

«PRIMERO.- Incoar procedimiento de resolución del "Contrato de servicios de redacción de proyectos, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las Obras de sombras en los campos de fútbol municipales con instalación fotovoltaica para autoconsumo y almacenamiento. Lote 2: distrito La Salud - La Salle", de conformidad con los antecedentes y consideraciones expuestas, celebrado con (...), con NIF n.º (...), en base a lo dispuesto en el artículo 193 y ss de la LCSP, y a la cláusula 28.1 del PCAP, que rige la presente contratación, con incautación de la garantía, cuyo importe es de NOVECIENTOS DIECISIETE EUROS CON VEINTISIETE CÉNTIMOS (917,27 €).

SEGUNDO.- Conceder al contratista (...), con NIF nº (...), y a la entidad avalista (...) de Seguros y Reaseguros, con NIF A- (...), un plazo de audiencia de DIEZ (10) días naturales a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación de esta resolución, para que alegue a lo que en su derecho convenga, presentando los documentos y justificantes en defensa de su postura.

La no presentación de alegación alguna en el plazo concedido se interpretará como no oposición a la resolución del contrato».

2. El 6 de marzo de 2026 el contratista formula alegaciones oponiéndose a la resolución contractual con base en los siguientes motivos:

«6. Desde la perspectiva del principio de proporcionalidad que rige el ejercicio de la potestad de resolución contractual y el interés público que rige, en general, la actuación administrativa (artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), se concluye que en nuestro caso no procede la resolución del contrato.

El retraso en la entrega de los proyectos de ejecución se debió a circunstancias objetivas, acreditadas en el propio expediente y reconocidas parcialmente por la Administración al conceder la prórroga de un mes mediante Decreto n.º CGPESASP 2025/1003: la imposibilidad de obtener, durante el periodo vacacional de agosto de 2025, la información técnica necesaria de fabricantes y suministradores especializados de los productos vinculados a la instalación fotovoltaica. Dichas dificultades, de naturaleza técnica y ajena a la voluntad del compareciente, se prolongaron más allá del mes de agosto, impidiendo la conclusión de los proyectos en el plazo.

A mayor abundamiento, y en contra de lo que pudiera inferirse del expediente, la comunicación del compareciente en el sentido de que las entregas no serían posibles no supuso en ningún caso un abandono voluntario ni un incumplimiento deliberado del contrato, sino la puesta en conocimiento de la Administración de la imposibilidad técnica de cumplir en ese preciso momento, en la legítima expectativa de obtener una nueva ampliación de plazo.

Asimismo, consta en el expediente que los trabajos de topografía y los levantamientos topográficos fueron correctamente ejecutados y su admisión fue solicitada en fecha 20 07-2025, lo que acredita que existe un cumplimiento parcial efectivo y que el compareciente realizó actuaciones materiales en el marco del contrato.

Pese a ello, la resolución no toma en consideración este extremo.

7. En lugar de la resolución del contrato, la cual obligaría a tramitar el expediente de resolución, con el consiguiente retraso en la consecución de una actuación declarada estratégica, por medio del presente se solicita al órgano de contratación que proceda a ampliar el plazo de ejecución del contrato por un plazo de tres meses, a contar desde la notificación de la resolución que acuerde dicha ampliación, y ello de conformidad con el artículo 195.2 de la LCSP, opción que satisface mejor el interés público atendidas las circunstancias concurrentes.

Por todo lo expuesto,

SOLICITO que tenga por presentado este escrito y sus documentos anexos, se sirva admitirlos y, en su virtud, tenga por formulada OPOSICIÓN A RESOLUCIÓN POR CAUSA IMPUTABLE AL CONTRATISTA del contrato de servicios de redacción de proyectos, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las obras de "Sombras en los campos de fútbol municipales con instalación fotovoltaica para autoconsumo y almacenamiento". Lote

2: Distrito La Salud - La Salle (Expediente 225/2025/MC-EJE), y en sus méritos, dicte en su día Resolución por la que acuerde el archivo de este procedimiento y, en su lugar se acuerde la ampliación del plazo de ejecución del contrato por un plazo de tres meses a contar desde la notificación de la correspondiente resolución, y ello de conformidad con la Alegación ÚNICA de este escrito».

3. El 8 de abril de 2026 se solicita emisión por parte de la Asesoría Jurídica municipal de informe preceptivo, en virtud de lo dispuesto en el art. 14.1.c) del Reglamento del Servicio Jurídico del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

4. El 29 de abril de 2026 la Asesoría Jurídica municipal devuelve la solicitud de informe por considerar que, *« (...) de acuerdo con los artículos 191.2 y 195 LCSP, esta propuesta no lleva informe de asesoría jurídica:*

En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, los acuerdos a que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 109 y 195:

Por su parte el artículo 195.2 establece en cuanto la "Resolución por demora y ampliación del plazo de ejecución de los contratos, que "1. En el supuesto a que se refiere el artículo 193, si la Administración optase por la resolución esta deberá acordarse por el órgano de contratación o por aquel que tenga atribuida esta competencia en las Comunidades Autónomas, sin otro trámite preceptivo que la audiencia del contratista y, cuando se formule oposición por parte de este, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva".

Por lo que se devuelve al Servicio solicitante.

No obstante, se hace constar que se ha comprobado la adecuación a Derecho de la propuesta formulada».

5. El 8 de mayo de 2026 se dicta Informe-Propuesta de Resolución por el que se dispone:

«A la vista de los antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho expuestos, procede elevar propuesta al órgano competente a los efectos que resuelva:

"PRIMERO.- Desestimar las alegaciones presentadas por el contratista (...), con NIF nº (...), por los motivos expuestos en el Fundamento Jurídico IX del presente Acuerdo.

SEGUNDO.- Acordar la resolución del "Contrato de servicios de redacción de proyectos, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las Obras de sombras en los campos de fútbol municipales con instalación fotovoltaica para autoconsumo y

almacenamiento. Lote 2: distrito La Salud - La Salle", de conformidad con los antecedentes y consideraciones expuestas, celebrado con (...), con NIF nº (...), en base a lo dispuesto en el artículo 193 y ss de la LCSP, y a la cláusula 28.1 del PCAP, que rige la presente contratación, con incautación de la garantía, cuyo importe es de NOVECIENTOS DIECISIETE EUROS CON VEINTISIETE CÉNTIMOS (917,27 €), por incumplimiento culpable del contratista de la obligación principal del contrato.

TERCERO.- Advertir que procede la incoación de expediente administrativo para la declaración de prohibición de contratar con la duración y el alcance que en el mismo se determine, así como incoación de expediente para la determinación de los daños y perjuicios en que hubiera incurrido el contratista.

CUARTO.- Aprobar la anulación de la disposición del gasto por importe de 19.629,66 € (DIECINUEVE MIL SEISCIENTOS VEINTINUEVE EUROS CON SESENTA Y SEIS CÉNTIMOS), IGIC incluido, que se recoge en el documento contable "AD/" incluido en el expediente y con cargo a la aplicación presupuestaria T 2022 34200 62200 vinculada al proyecto de gasto 2024/ 2/ 50/ 1 SOMBRAS EN LOS CAMPOS DE FÚTBOL, y con nº de apunte previo 920260014499.

(...) ».

IV

1. Con carácter previo, al análisis de las cuestiones sustantivas que derivan del expediente sometido a dictamen, procede verificar si se ha dado cumplimiento a los requisitos procedimentales necesarios para proceder a la resolución contractual.

En este sentido, se advierten defectos en la tramitación que, si bien, no producen efectos invalidantes -por los motivos que se expondrán a continuación- deben ser debidamente advertidos, pues constituyen una interpretación errónea de determinados preceptos de la LCSP en el ámbito de las entidades locales.

Consta en el expediente que, solicitado el informe de la Asesoría Jurídica municipal, este Servicio devuelve la petición por considerar que el procedimiento de resolución contractual no exige informe preceptivo de la Asesoría Jurídica. El fundamento invocado es el art. 191.2 LCSP que exceptúa del informe de Servicio jurídico correspondiente a los casos previstos en el art. 195 LCSP que regula el supuesto de resolución por demora.

Pues bien, en primer término, la excepción al informe del servicio jurídico en determinados supuestos de resolución de contratos administrativos que prevé el art. 191.2 de LCSP ha sido interpretada por la jurisprudencia de forma restrictiva,

exigiendo que se cumplan estrictamente los requisitos legales para prescindir del informe.

En segundo lugar, y el más importante, la excepción al informe del Servicio Jurídico prevista en el art. 191.2 LCSP, no resulta aplicable a las entidades locales, ya que la disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP, exige de forma específica y sin excepciones el informe del Secretario en los casos de resolución de contratos administrativos, correspondiendo al titular de la asesoría jurídica de la Corporación en los municipios de gran población la emisión de los informes atribuidos al Secretario, como es el caso.

La excepción al informe del Servicio Jurídico prevista en el art. 191.2 LCSP está referida expresamente a la Administración General del Estado y sus organismos dependientes, no a las entidades locales. En el ámbito local, la LCSP establece un régimen propio y diferenciado, en el que la función de informe jurídico corresponde en este caso al titular de la asesoría jurídica, quien debe emitir informe preceptivo en los supuestos de resolución de contratos administrativos, sin que se prevea excepción alguna análoga a la del art. 191.2 para eludir dicho informe.

Así pues, la excepción prevista en el art. 191.2 LCSP no resulta aplicable a las entidades locales, ya que la norma especial prevalece sobre la general y la voluntad del legislador ha sido reforzar el control jurídico en el ámbito local.

Por tanto, para las entidades locales existe una especialidad recogida en la disposición adicional segunda, apartado 8, de la LCSP, que exige la incorporación al expediente del informe del Secretario (o, en su caso, al titular de la asesoría jurídica en los municipios de gran población), que prevalece sobre la excepción general del art. 191.2, de modo que este informe jurídico resulta preceptivo en los procedimientos de resolución de contratos administrativos.

En el propio Informe-Propuesta de Resolución, se recoge esta exigencia jurídica y procedimental, aludiendo, además, al propio Reglamento del Servicio Jurídico municipal en contempla el informe preceptivo del Servicio jurídico en los procedimientos de resolución de contratos. Así en su Fundamento de Derecho XI de la Propuesta de Resolución se señala: «*Para acordar la resolución del contrato será preceptivo informe de la Asesoría Jurídica según lo previsto en la Disposición Adicional Tercera, punto 8 de la LCSP, así como lo recogido en el art. 109.1 c) RGLCAP y artículo 14.c) del Reglamento del Servicio Jurídico del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife*».

Si bien es preceptivo el informe jurídico del Secretario o del titular de la Asesoría jurídica, y, por tanto, la ausencia de dicho informe puede constituir causa

de nulidad de la resolución, ahora bien, en este caso, a pesar de que la Asesoría Jurídica municipal, devuelve la solicitud de informe (lo cual como ya se ha indicado resulta contrario a la Disposición Adicional Tercera, punto 8 de la LCSP), no obstante, y de manera contradictoria a la devolución, parece que examinó el contenido de la propuesta, pues dispone: «*Por lo que se devuelve al Servicio solicitante. No obstante, se hace constar que se ha comprobado la adecuación a Derecho de la propuesta formulada*».

Por ello, conforme al principio de agilidad, eficacia y antiformalismo, y siendo deseable que el informe de la Asesoría Jurídica tenga mayor rigor jurídico, debemos considerar que, en el presente caso, se emitió el preceptivo informe y se cumplió con el trámite procedimental.

2. En cuanto al examen de la causa de resolución contractual aducida por el Ayuntamiento, procede indicar lo siguiente:

La potestad resolutoria conferida a la Administración en relación con los contratos sometidos al Derecho administrativo se enmarca en el ámbito de las denominadas prerrogativas concebidas tradicionalmente por la doctrina como privilegios o facultades exorbitantes, enumeradas hoy en día en el art. 190 LCSP, cuyo ejercicio no se produce de manera automática, sino solo cuando lo exija el interés público implícito en cada relación contractual.

El ejercicio de esa potestad unilateral se encuentra reglado desde el punto de vista formal y material, de tal forma que solo puede ser ejercida «siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca» -art. 212.1 LCSP- y cuando concurran las causas definidas legalmente.

Como hemos reiterado en distintas ocasiones (véase, en este sentido, el Dictamen 474/2022, de 7 de diciembre), se ha de recordar que la resolución del contrato por culpa del contratista requiere un incumplimiento «*grave*» del mismo, no bastando cualquier incumplimiento contractual (STS de 2 de abril de 1992). Así, la STS de 25 de junio de 2002 señala, referida a cuando una obligación era esencial en atención a las circunstancias concurrentes, que «*el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial, debiendo dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos*».

Las causas de resolución del contrato vienen establecidas con carácter general en el art. 211 LCSP y de forma específica para el contrato de servicios las contempladas en el art. 313 LCSP.

En la regulación general de las causas que motivan el ejercicio de dicha prerrogativa resolutoria, se ha venido distinguiendo entre aquellas cuyo régimen de aplicación es potestativo para la Administración, atendiendo a las circunstancias que concurren en cada caso concreto, y otras que determinan siempre y de manera obligatoria la resolución del contrato, en tanto que su mera concurrencia implica una vulneración del interés público inherente a la contratación administrativa.

En este caso, de las causas de resolución recogidas en la LCSP, el Ayuntamiento invoca en el acuerdo de inicio como causa de resolución el incumplimiento del plazo de ejecución del contrato imputable al contratista, aludiendo a lo dispuesto en el art. 211.1.d) LCSP, concerniente a:

«d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

En todo caso el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas.

(…)»".

En los supuestos de resolución contractual fundados en incumplimientos de índole temporal, la resolución del contrato es potestativa para la Administración, pues si bien el art. 193 LCSP dispone que «*el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva*», posteriormente el apartado 3 del mismo artículo determina que, una vez producida la demora en el cumplimiento del plazo total, la Administración tiene la facultad de optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato, con los efectos que lleve aparejada, o de imponer penalidades al adjudicatario incumplidor.

El apartado 5 señala: «*La Administración tendrá las mismas facultades a que se refieren los apartados anteriores respecto al incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total».*

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha recalcado la trascendencia del cumplimiento de los plazos en el contrato administrativo, admitiendo la resolución de los contratos administrativos cuando se produce un incumplimiento del plazo de

ejecución. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 17 de octubre de 2000, expresó que « (...) *ha sido la doctrina jurisprudencial de este Tribunal y los dictámenes del Consejo de Estado (por todos, el dictamen núm. 44795 de 13 de enero de 1983 y 1191 de 25 de noviembre de 1993) los que subrayan que el plazo fijado para el cumplimiento de la prestación contractual, constituye el elemento básico de la relación jurídica establecida, de forma que cuando éste aparece como un elemento relevante, es una determinación esencial que no accesoria o agregada a la esencia de la prestación, de donde se desprende que si el plazo transcurrió el contrato quedó sustancialmente afectado por dicha situación, y el incumplimiento resultó claramente imputable al contratista, resultando ajustada a derecho la resolución acordada por la Administración*».

No obstante, la ponderación de la medida resolutoria como última ratio en los contratos administrativos, cuya aplicación queda siempre supeditada a las concretas exigencias del interés público, ha llevado al citado Tribunal a matizar la postura expuesta. Precisa el Alto Tribunal en su Sentencia de 14 de diciembre de 2001 que « (...) *la mera constatación del vencimiento del plazo contractual sin que el contratista haya cumplido satisfactoriamente sus obligaciones no determina, por sí misma e indefectiblemente, la resolución del contrato, pues habrá que ponderar, en atención a las circunstancias del caso, si el incumplimiento es de tanta trascendencia que justifica la resolución y nueva apertura del procedimiento de selección de contratistas, o si, por el contrario, procede sólo la imposición de penalidades* (...) ».

Asimismo, en su ulterior Sentencia de 14 de junio de 2002 se expone: *« (...) en coherencia con las exigencias del interés público que presiden la institución contractual administrativa, sólo permite la resolución por incumplimiento del plazo por parte del contratista cuando concurre culpa en su actuación o, dicho sea de otro modo, cuando el retraso le es imputable (...) »,* a lo que ha de añadirse que la doctrina jurisprudencial ha matizado que tal incumplimiento ha de ser relevante para que quede legitimada tan drástica consecuencia, pues, como dice la sentencia de 14 de diciembre de 2001, recapitulando la doctrina jurisprudencial, a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación.

Para la determinación de la trascendencia de los diversos incumplimientos que se produzcan, el Tribunal Supremo ha señalado que «*a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato y que se exteriorice a través de una inobservancia total o*

esencial de dicha prestación» (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1999).

Por lo tanto, en este ámbito no toda irregularidad puede habilitar a la Administración Pública para que ejercite su potestad resolutoria, sino sólo aquellos supuestos en los que la prestación objeto del contrato deja de realizarse o se efectúa en condiciones tales que se lesiona el interés público que se pretende satisfacer.

3. La aplicación de la causa resolutoria invocada por la Administración al contrato que nos ocupa nos lleva a analizar las circunstancias acaecidas en la ejecución del contrato.

Debemos partir de la base de que estamos ante un contrato administrativo de servicios cuyo objeto es múltiple, al comprender tres prestaciones distintas:

• Trabajos previos relativos de topografía y sondeos geotécnicos.

• Redacción del documento técnico correspondiente para cada campo de fútbol municipal.

• Dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de las obras contenidas en el mismo.

Cada una de las prestaciones tiene un plazo de ejecución distinto previsto en la cláusula tercera del contrato, que dispone:

«Tercera.- De conformidad con lo dispuesto en la cláusula 10 del PCAP, el plazo de ejecución del contrato es el siguiente:

• Ejecución de los trabajos de topografía y sondeos geotécnicos: 1 MES a contar desde el día siguiente al de la fecha de la firma del contrato.

• Redacción de los Proyectos de Ejecución con la totalidad de documentos exigibles según el Pliego de Condiciones Técnicas Particulares: TRES MESES (3 meses) para cada uno de los lotes, a contar desde el día siguiente al de la fecha de la firma del contrato.

• La duración de los trabajos de Dirección de Obra y Coordinación de Seguridad y Salud durante la ejecución de las obras será el que resulte de la adjudicación de las mismas y de las prórrogas sucesivas hasta la liquidación de las obras formando parte del mismo el periodo de garantía de la obra. Si durante el plazo de garantía fuera necesario emitir informes o inspecciones de las obras ejecutadas, estos trabajos se consideran también incluidos en el precio del contrato».

El contrato se firma el día 3 de junio de 2025, de modo que el plazo finalizaba:

- Para la ejecución de los trabajos de topografía y sondeos geotécnicos el 4 de julio de 2025.

- Para la Redacción de los Proyectos de Ejecución el 4 de septiembre de 2025.

El contratista entrega los trabajos de topografía el día 16 de julio de 2025 por correo electrónico (según alega el contratista) y el 20 de julio de 2025 por registro electrónico. El contratista presenta los levantamientos topográficos correspondientes a las 4 instalaciones del lote 2 solicitados, y comunica que no habían realizado los sondeos geotécnicos los motivos invocados en el escrito presentado el 20 de julio de 2025.

No consta en el expediente remitido (o por lo menos no se ha podido localizar) la respuesta del Ayuntamiento a la entrega de tales trabajos y su conformidad al PPT y al contrato formalizado, mediante el informe favorable o conformidad del empleado público que reciba o supervise el trabajo, o en su caso, del designado por el órgano de contratación como responsable del mismo que permite tener por cumplida la prestación contractual. Tampoco consta que se haya procedido al abono de esta prestación conforme a las estipulaciones del contrato que dispone en su cláusula segunda que «*Se abonará un primer pago relacionado con los trabajos previos de topografía y geotecnia, hasta un 20% del importe destinado a trabajos previos y redacción del PBL, de acuerdo con la memoria económica que se incorpora como Anexo VIII al presente PCAP, una vez presentados los resultados de estos trabajos al gestor del contrato*».

Posteriormente, a petición del contratista, se amplía el plazo de ejecución un mes, a petición del contratista hasta el 4 de octubre de 2025.

Se informa favorablemente la ampliación del plazo de entrega del Proyecto por un plazo de un mes, toda vez que los datos de los fabricantes no han sido entregados al redactor del proyecto, y, por todo ello, las causas que generan el retraso en la entrega no son imputables al adjudicatario.

Así mediante Decreto n.º 2025/1003, de 5 de septiembre de 2025, de la Concejalía de Gobierno del Área de Planificación Estratégica, Sostenibilidad Ambiental y Servicios Públicos, se dispuso:

«PRIMERO.- Autorizar la ampliación del plazo de ejecución del contrato de "Redacción de Proyectos, Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud de las obras de sombras en los campos de fútbol municipales con instalación fotovoltaica para autoconsumo y almacenamiento. Lote 2: Distrito La Salud-La Salle" en UN (1) MES, por los motivos recogidos en el Informe técnico referido en el antecedente CUARTO de la presente

Resolución, estableciendo como nueva fecha final de entrega de los trabajos el 4 de octubre de 2025».

Las peticiones remitidas por correo electrónico al contratista los días 10 y 22 de septiembre de 2025 para que entregara el proyecto no deben ser tenidas en cuenta a efectos de determinar si existió un incumplimiento del contrato, pues el plazo de entrega finalizaba el 4 de octubre de 2025. No era exigible al contratista que entregara el trabajo anticipadamente, pues ya se había concedido una ampliación del plazo de ejecución.

Ahora bien, llegada la fecha de entrega de los proyectos el contratista no los ha entregado, por tanto, el retraso se computa desde el 5 de octubre de 2025.

Consta en el expediente informe técnico de fecha 3 de febrero de 2026, de la Directora General Técnica de Proyectos Estratégicos en materia de Sostenibilidad, donde se informa que «*Consta acreditado en el expediente que el contratista ha incurrido en un incumplimiento del plazo de entrega de los proyectos de ejecución objeto del contrato, superando el plazo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (Cláusula 10.1), sin que concurra causa justificada, tras la ampliación del plazo de ejecución del mismo hasta el 4 de octubre de 2025 (Decreto n.º CGPESASP 2025/1003). Considerando que el plazo máximo de entrega finalizó el 4 de octubre de 2025, y que los proyectos no han sido entregados, el retraso se computa desde el 5 de octubre de 2025*».

Por tanto, a fecha del informe (3 de febrero de 2026), el contratista no ha entregado los proyectos correspondientes.

El contratista alega que la resolución del contrato es desproporcionada, por cuanto manifiesta que existe un cumplimiento parcial efectivo pues realizó actuaciones materiales en el marco del contrato, correspondientes a trabajos de topografía y los levantamientos topográficos, y se ofrece a cumplir con el contrato, solicitando al órgano de contratación que proceda a ampliar el plazo de ejecución por un plazo de tres meses, a contar desde la notificación de la resolución que acuerde dicha ampliación, en lugar de acordar la resolución, conformidad con el art. 195.2 LCSP, opción que, según el contratista, satisface mejor el interés público atendidas las circunstancias concurrentes.

La ampliación del plazo por otros tres meses supondría que el plazo se ampliara un total de 4 meses, sobre el plazo inicial que era de 3 meses, es decir, pretende el contratista que el plazo para la entrega de los proyectos, que era de 3 meses, pase a ser de 7 meses en total, con un retraso en la entrega desde el 4 de octubre de 2025.

Por otra parte, el contratista no alega ni justifica los motivos por los que no ha entregado los proyectos ni por los que se solicita una nueva ampliación del plazo de ejecución.

Por todo ello, analizadas las circunstancias que concurren en la ejecución del contrato que nos ocupa, puede concluirse que existió demora en la ejecución del contrato, como causa de resolución del mismo.

4. Asimismo, respecto a los efectos de la resolución del contrato, se encuentran previstos en los arts. 213 y 313 LCSP.

En este sentido, de acuerdo con el art. 213.3 LCSP, «cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada».

Además, *«En todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida»* (art. 213.5 LCSP).

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entre tanto retenida la garantía (art. 113 RGLCAP).

Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que en aquellos casos en los que se declare el incumplimiento culpable del contratista procede la incautación de la garantía definitiva prestada, sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados supera el montante de esta garantía, se tramite el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación (por todos, Dictámenes 510/2020 de 3 de diciembre, 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo).

En el caso que nos ocupa, la Administración indica en la Propuesta de Resolución que se resuelve por incumplimiento culpable del contratista y se incauta la garantía.

5. Respecto a la incoación de expediente administrativo para la declaración de prohibición de contratar con la duración, en los fundamentos jurídicos de las propuesta (VIII) se justifica señalando: «*De conformidad con el art. 71.2 c) de la LCSP, debe tenerse en cuenta que en el caso de que se resuelva el contrato por incumplimiento de las obligaciones del contrato por causas imputables al contratista, procedería incoar*

expediente administrativo para la declaración de prohibición de contratar con la duración y el alcance que en el mismo se determine».

Pues bien, el citado precepto dispone:

«2. Además de las previstas en el apartado anterior, son circunstancias que impedirán a los empresarios contratar con las entidades comprendidas en el artículo 3 de la presente Ley, en las condiciones establecidas en el artículo 73 las siguientes:

c) Haber incumplido las cláusulas que son esenciales en el contrato, incluyendo las condiciones especiales de ejecución establecidas de acuerdo con lo señalado en el artículo 202, cuando dicho incumplimiento hubiese sido definido en los pliegos o en el contrato como infracción grave, concurriendo dolo, culpa o negligencia en el empresario, y siempre que haya dado lugar a la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios».

Dicho precepto exige, por tanto, una serie de requisitos, como es que el incumplimiento hubiese sido definido en los pliegos o en el contrato como infracción grave, concurriendo dolo, culpa o negligencia en el empresario, y siempre que haya dado lugar a la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios. Y conforme al art. 72 LCSP su apreciación requiere que se inicie e instruya un procedimiento *ad hoc* con todas las garantías, lo que ha de ser tenido en cuenta por la Administración.

6. En la Propuesta de Resolución no se contiene pronunciamiento alguno acerca del abono al contratista del trabajo entregado correspondiente a la primera fase de la ejecución del contrato (levantamientos topográficos), lo cual deberá determinarse, en su caso, en la fase de liquidación del contrato.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato administrativo de servicios de redacción de proyectos, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las Obras de sombras en los campos de fútbol municipales con instalación fotovoltaica para autoconsumo y almacenamiento, Lote 2: Distrito La Salud-La Salle, se considera conforme a Derecho, al incurrir en la causa de resolución prevista en el art. 211.1.d) LCSP, tal como se razona, sin perjuicio de las advertencias contenidas en el Fundamento IV del presente Dictamen.